SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIIa LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 915 DE 1992

COMISION DE HACIENDA
- Integrada -

DISTRIBUIDO Nº 2164 DE 1993

Copia del original sin corregir

JUNIO DE 1993

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Carta Orgánica

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 10 DE JUNIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco.
Miembros	:	Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Alberto Zumarán.
Invitados especiales	:	En representación del Banco Central, señores Vicepresidente, Gerente General, Gerente de Investigaciones Económicas, Superintendente de Instituciones de Intermediación Financiera y abogados asesores, Daniel H. Martins, Juan Olascoaga, Daniel E. Vaz, Juan M. Braga, Guillermo García Pintos y Bernardo Serwiánsky, respectivamente.
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll.
Ayudante	:	Señora Teresa Paredes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 5 minutos)

En el día de hoy la Comisión continuará con el estudio de la Carpeta Nº 915/92, Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay.

Corresponde agradecer la presencia del señor Vicepresidente del Banco Central y de sus distinguidos asesores.

Si se me permite la sugerencia, creo que podríamos proceder a analizar una propuesta de modificación al último párrafo del artículo 43 que fue aprobado en la sesión anterior. Como se habían planteado algunas dudas con respecto a la redacción del citado párrafo, la delegación del Banco Central ha preparado un texto sustitutivo que se leerá a continuación.

Léase.

(Se lee:)

"... No se considerarán tales, las empresas que realicen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios, o en cuyo financiamiento no participe el ahorro público, ni las que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter financiero. El Banco Central del Uruguay, podrá reglamentar y controlar la actividad de todas las empresas previstas en el presente inciso de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 15 del decreto-ley No. 15.322 de 17.9.82."

En consideración.

SEÑOR BRAGA.- Si me permiten, desearía consultar --aclaro que ya he hablado con algunos integrantes de la Comisión sobre este punto-- acerca de si sería conveniente que luego de donde dice :" así como tampoco lo serán aquellas que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter financiero", se agregara:"sin asumir obligación o riesgo alguno".

SEÑOR ASTORI.- Estoy de acuerdo con lo que propone el señor Braga porque, de esa manera, se precisa mucho más el concepto.

SEÑOR ZUMARAN.- Entiendo perfectamente que la finalidad de esta modificación es dejar comprendidas dentro del concepto a aquellas instituciones que podrían verse fuera del sistema y del contralor en caso de mantenerse la redacción original, tal como lo señalamos extensamente en la sesión pasada.

Sin embargo, pienso que si se agrega la expresión "sin asumir obligación o riesgo alguno", sería necesario dar alguna explicación, ya que incorporada genéricamente, puede llevarnos a sorprendernos en virtud de que, en general, siempre se asumen obligaciones. Por lo tanto, habría que especificar de qué tipo de obligaciones o riesgos se está hablando, porque siempre que hay un contrato u operaciones comerciales, se asumen obligaciones y riesgos de algún tipo.

Confieso que, aun sin haber analizado el tema, temo que estemos utilizando una expresión demasiado genérica.

SEÑOR ASTORI.-Si me permiten, deseo precisar que esta expresión sólo se refiere a las empresas que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter financiero. Por tanto, no se extiende a todo el inciso.

Me parece que esta precisión es correcta porque especifica ,reitero, el concepto de aproximar a las partes en negocios de carácter financiero. Esto significa que las instituciones que realizan esta labor de acercamiento de partes, típicamente no asumen obligación o riesgo alguno. Por eso estimo que es necesario establecerlo. En cambio, no se refiere a las empresas que efectúen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios, o en cuyo financiamiento no participe el ahorro público porque, obviamente, asumen riesgos.

Se está redondeando el concepto. En consecuencia, no debería ponerse una coma luego del término "financieras", sino que se tendría que englobar en un todo y expresarse: "ni las que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter financiero sin asumir obligación o riesgo alguno".

Pienso que, de este modo, se define más claramente el concepto de este tipo de instituciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, sugiero que en la cláusula que comienza diciendo: "El Banco Central del Uruguay, podrá reglamentar", se elimine la coma luego de "Uruguay".

SEÑOR ASTORI.- Considero que también se debería eliminar "Central del Uruguay", porque estamos utilizando el término "Banco".

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, el último párrafo del artículo 43 quedaría redactado tal como ha sido leído, con el agregado propuesto por el señor Bragá y con las modificaciones sugeridas por el señor senador Astori y por quien habla.

SEÑOR ALONSO.- A efectos de que se determine claramente cuáles son las instituciones a las que nos referimos, propongo que cuando se inicia la última frase que fue modificada por el señor senador Astori, se diga "ni aquellas que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter financiero sin asumir obligación o riesgo alguno".

SEÑOR ZUMARAN.- No tengo ningún inconveniente, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se sustituye el último párrafo del artículo 43 tal como figuraba en el repartido original, por el que ha sido propuesto por la delegación del Banco Central --que ya ha sido leído--, con las modificaciones indicadas.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Corresponde considerar el artículo 46, el cual fue analizado en la sesión anterior, oportunidad en la que la delegación del Banco Central propuso agregarle un último párrafo adicional al texto que figura en el repartido.

Léase.

(Se lee:)

// ARTICULO 46º.- (Adelantos de Asistencia Financiera) Asimismo, y con igual carácter, el Banco podrá en las condiciones que en cada caso determine el Directorio, conceder adelantos financieros a las instituciones de intermediación financiera, por plazos no superiores a los noventa días, siempre que ellos sean adecuadamente garantizados por:

a) Algunos de los instrumentos previstos en el artículo 45;

b) Por cualquier otro valor emitido o garantizado por el Poder Ejecutivo que forme parte de una emisión pública;

c) Certificados de depósito y documentos de títulos emitidos con respecto a productos básicos y otros bienes debidamente asegurados; y

d) Tenencias de los activos que el Banco puede legítimamente comprar, vender o negociar conforme al artículo 35 literal d).-

En caso excepcionales, el Banco podrá, asimismo, realizar tales adelantos con garantías reales distintas a las previstas anteriormente en este artículo, o con garantías personales, con la salvedad de que sólo podrá otorgar dichos adelantos hasta el límite del 20% del pasivo en depósitos del prestatario y aprobando la resolución respectiva con la unanimidad del Directorio del Banco.-

El Banco podrá autorizar la apertura de líneas de crédito a las empresas de intermediación financiera, para facilitar el adecuado funcionamiento de las operaciones entre dichas entidades hasta un monto que no supere el 25% de la responsabilidad patrimonial neta de cada una de las mismas."

En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Solicito que se elimine la coma que figura después del término "financiera".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 46 con esta última modificación.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 47.

(Se lee:)

ARTICULO 47.- (Prórroga de asistencia).- En caso que una institución de intermediación financiera que hubiese sido destinataria de la asistencia prevista en los artículos 45 y 46 solicitare prórroga del crédito recibido por encima de los plazos pactados originariamente, tal institución deberá presentar ante el Banco un plan de recuperación y, si éste contare con la aprobación de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, que se crea por el artículo 50 siguiente, el Directorio podrá acceder a la prórroga solicitada, requiriéndose para ello el voto conforme de todos sus miembros.-

En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Propongo que se suprima el vocablo "siguiente".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 47 con la modificación propuesta por el señor senador.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En virtud de que el artículo 48 fue aprobado como literal en otro artículo, corresponde considerar el artículo 49. Es necesario aclarar que nos guiamos por la numeración anterior que figura en el proyecto de ley, por razones de orden y método. Finalmente, por Secretaría se numerará como corresponda.

Léase el artículo 49.

(Se lee:)

ARTICULO 49º.- (Sistema de pagos) - El Banco, por sí, o en cooperación con las instituciones de intermediación financiera, podrá instrumentar y reglamentar:

b) [illegible] compensación y cobro de cheques, letras a la vista y demás instrumentos usados como medio de pago o de crédito, y

b) La coordinación de la información sobre riesgo de incumplimiento de los préstamos.-

En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Sugiero que se quite la coma que figura después del término "Banco".

SEÑOR BOUZA.- Me pregunto qué quiere decir la expresión "El Banco, por sí, o en cooperación con las instituciones de intermediación financiera, podrá instrumentar y reglamentar". Me gustaría que se estableciera que podía instrumentar, etcétera, pero informado por las instituciones de intermediación financiera.

SEÑOR ASTORI.- Considero que por el típico carácter de esta función es pertinente la expresión "o en cooperación con las instituciones de intermediación financiera", porque el artículo habla de compensación y cobro de cheques, letras a la vista y demás instrumentos usados como medio de pago o de crédito. Luego se refiere a la coordinación de la información sobre riesgo de incumplimiento de los préstamos. Esta tarea puede hacerla el Banco en forma colectiva en un sistema financiero; pero también es conveniente que la realice en términos de cooperación con las instituciones del sistema, ya que, como dije antes, se trata de una tarea típicamente colectiva.

SEÑOR BOUZA.- El Banco tiene la facultad de instrumentar y reglamentar la forma de compensación y cobro de cheques con la coordinación de la información sobre riesgos de incumplimiento. Obviamente, esa es una facultad del Banco; pero podemos establecer que éste pueda instrumentar y reglamentar oídas las instituciones de intermediación financiera. Digo esto porque no me parece correcta la expresión "el Banco, por sí,..". El Banco por ley tiene esa facultad, pero puede establecerse, además, que a los efectos

de ejercer esa facultad se asesore con los organismos de intermediación financiera. De esta manera, el texto quedaría mejor redactado.

SEÑOR ASTORI.- No hago cuestión sobre esto. Quería señalar que no me parece inconveniente que en este tipo de funciones haya una labor no individual por parte del Banco Central. Insisto en que no hago cuestión sobre esto y, por consiguiente, la redacción puede ser la que propone el señor senador Bouza.

SEÑOR PRESIDENTE.-Tratando de recoger las oponiones emitidas, sugiero la siguiente redacción: "El Banco, oídas las instituciones de intermediación financiera, podrá instrumentar y reglamentar", etcétera.

SEÑOR CASSINA.- Con esa redacción eliminaríamos la posibilidad de que el Banco actúe por sí. Sería más apropiado decir: "El Banco, por sí, o con la opinión de las instituciones de intermediación financiera", de modo que pueda decidir el Banco.

SEÑOR BOUZA.- La resolución de si el Banco debe oír o informarse de la opinión de las distintas entidades de intermediación financiera tiene que tomarla el Banco. Por esta vía se le estaría exigiendo a esa Institución una formalidad previa a tomar sus decisiones, pero no se le estaría obligando a actuar de acuerdo con lo que le informaron las instituciones de intermediación financiera. En consecuencia, me parece que la redacción más correcta sería: "El Banco deberá instrumentar y reglamentar, luego de escuchadas las entidades de intermediación financiera".

SEÑOR BRAGA.- Quiero aclarar que lo que se pretende en este artículo es que puedan participar las otras instituciones de intermediación financiera en la compensación de cheques, en la conducción de la central de riesgo, etcétera. No creo que esta disposición apunte a que él Banco deba oír su opinión, sino a que dicho organismo instrumente, por sí, o con participación de las otras entidades de intermediación financiera, la compensación de cheques, la administración de la central de riesgo, etcétera. Entiendo que es ese el sentido del artículo.

SEÑOR BOUZA.- ¿El señor Braga sugiere que va a haber una ejecución conjunta?

SEÑOR BRAGA.- Puede ocurrir que el Banco Central no administre necesariamente la compensación de cheques, etcétera.

SEÑOR BOUZA.- Creo que aquí no estamos hablando de quién administra

esas actividades, sino de quien las reglamenta.

SEÑOR BRAGA.- La reglamentación debe estar a cargo del Banco Central.

SEÑOR BOUZA.- Precisamente, es lo que quiero decir. El Banco, en su reglamento, dirá que esa actividad la administrará una caja compensadora integrada por las entidades financieras, etcétera, e incluso podrá participar el propio Banco. Entiendo que esta norma establece la potestad, que me parece irrenunciable, de que sea esta institución la que fije las reglas a las que deberán atenerse las entidades financieras. A esos efectos, me parece correcto que el Banco, antes de fijar esas reglas, escuche a quienes van a ser afectados por las mismas; pero la resolución y la responsabilidad es del Banco.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con la aclaración que ha hecho el señor Braga, se abre una perspectiva diferente del tema, que creo hay que tomar muy en cuenta. En los hechos, materialmente, puede ocurrir que este mecanismo de compensación y de información funcione con la participación de las entidades privadas, que es lo que aparentemente se quiere amparar legalmente por esta disposición. Sin embargo, también advierto la preocupación del señor senador Bouza en el sentido de reservar al Banco las facultades de ejercer sus potestades, como entidad reguladora, de dictar los reglamentos. Mi propuesta es que en el acápite del artículo se consagrara la facultad del Banco Central de instrumentar y reglamentar esas actividades en forma exclusiva. Al final podríamos agregar un párrafo que dijera: "La instrumentación de dichas actividades podrá realizarse en cooperación con las instituciones de intermediación financiera."

SEÑOR MARTINS.- Creo que se podría redondear mejor la idea si elimináramos la palabra "instrumentar" de la primera parte.

SEÑOR ASTORI.- Quiero proponer un último cambio en este mismo sentido, que creo es una buena solución. Para dar aún más fuerza a la parte reglamentaria y de responsabilidad del Banco, podríamos expresar "reglamentará" en lugar de "podrá reglamentar".

SEÑOR PRESIDENTE.- Resumiendo las propuestas recibidas, entiendo que el artículo 49 quedaría redactado de la siguiente forma: "El Banco reglamentará:", los literales a) y b) permanecerían incambiados, y agregaríamos un inciso final, que diría "La instrumentación de esas actividades podrá efectuarse con la participación de las instituciones de intermediación financiera".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 50.

(Se lee:)

ARTICULO 50º.- (Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera) - La supervisión a cargo del Banco de las instituciones financieras públicas y privadas que integran el sistema financiero se realizará a través de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera.-

Dicha Superintendencia, que dependerá del Directorio, actuará con autonomía tecnica y operativa en régimen de desconcentración orgánica y funcional. Estará a cargo de un Superintendente con adecuada formación profesional, prestigio e idoneidad tecnica. Dicho funcionario actuará por un período de ocho años y su designación o remoción, en su caso, será dispuesta por la unanimidad de miembros del Directorio.-

Las resoluciones del Superintendente podrán ser recurridas con el recurso de revocación ante el mismo y con el recurso jerárquico ante el Directorio, conforme el articulo 317 de la Constitución.-

SEÑOR ASTORI.- Quisiera hacer una sugerencia, que es la siguiente. Esta es una parte del Capítulo muy importante de este proyecto, en la medida en que cada uno de estos artículos guarda una estrecha relación con los demás. Como se sabe, disponemos de varias opiniones que han propuesto cambios a esta redacción. Personalmente, tendría en cuenta el conjunto de estas disposiciones. Por ejemplo, en el artículo 50, la esencia es el tema de la desconcentración orgánica y funcional, pero eso está en relación con el tipo de decisiones que puede tomar el Superintendente, la responsabilidad del Directorio en esta función y las relaciones entre el Directorio y el Superintendente y el poder sancionatorio, lo que figura en el artículo siguiente. Mi sugerencia es que se lea toda la parte que está interrelacionada y que se la considere en conjunto, para posteriormente ir analizando cada artículo. Creo que el método de análisis artículo por artículo tiene el riesgo de ser inconsistente.

SEÑOR CASSINA.- Estoy de acuerdo con lo que ha propuesto el señor senador Astori. Además, deseo agregar que me parece conveniente que se cree un capítulo específico acerca de las relaciones con la Superintendencia, sus cometidos, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia observa que hay consenso en la Comisión en el sentido de analizar conjuntamente el contenido de los artículos 50, 51 y 52. Por ese motivo, la Secretaría procederá a dar lectura a dichas disposiciones.

Léanse los artículos 51 y 52.

(Se leen:)

ARTICULO 51º. (Cometidos de la Superintendencia) - Corresponderá a la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera:

a) Autorizar la apertura de nuevas empresas de intermediación financiera no bancarias y la de filiales o sucursales de entidades financieras extranjeras.-

b) Autorizar la apertura de sucursales de empresas de intermediación financiera y los proyectos de fusión de las mismas.

c) Aprobar la transferencia de acciones de las empresas de intermediación financiera privadas o, en su caso, las cuotas sociales de las cooperativas.-

d) Aprobar los planes de regularización y/o saneamiento de las entidades financieras.-

e) Establecer el régimen informativo y contable al que estarán obligatoriamente sujetas las instituciones financieras.-

f) Establecer, con la periodicidad que estime oportuno, los balances mensuales y otros estados que sirvan para el análisis de su situación patrimonial.-

g) Intimar el abandono de políticas

crediticias que pongan en riesgo la solvencia.-

h) Determinar sanciones en caso de infracción.-

i) Establecer las normas e impartir las órdenes de servicio necesarias para la organización y gestión de la Superintendencia, y de los servicios y oficinas dependientes de la misma, y

j) Nombrar, remover, promover, trasladar y destituir al personal de la Superintendencia de acuerdo con las normas presupuestales pertinentes.-

ARTICULO 528.- (Atribuciones y poderes de la Superintendencia) - La Superintendencia referida podrá:

a) Instruir los procedimientos administrativos conducentes a determinar o comprobar responsabilidades por infracciones a las normas de índole cambiaria y financiera, y en su caso, para incoar las acciones y realizar las gestiones que correspondan, incluyendo la formulación de cargos

ante los órganos competentes, a efectos que se responsabilice y sancione a los transgresores;

b) Solicitar, como medida cautelar ante el Juzgado competente, embargos preventivos u otras medidas precautorias dirigidos contra las empresas privadas comprendidas en esta Ley cuya estabilidad económica o financiera estuviera afectada y sobre aquellas personas físicas o jurídicas que, en nombre propio o integrando el Directorio de dichas instituciones o el de otras sociedades, hubieran participado en operaciones presuntivamente dolosas que, directa o indirectamente, pudieran haber contribuido a provocar la situación que motivó la solicitud de la medida cautelar.-

También podrán solicitarse tales medidas precautorias y cautelares por los montos que se estimen suficientes para garantizar las multas y reintegros que sean impuestos por los órganos competentes;

c) Recomendar al Directorio del Banco la intervención o liquidación, en su caso, de una empresa de intermediación financiera;

d) Requerir directamente de las empresas de intermediación financiera la exhibición de sus libros y documentos, pudiendo disponer el secuestro hasta por 6 días de la documentación y demás elementos relacionados con el incumplimiento de dichas normas.-

e) Requerir de los demás servicios del Banco la colaboración que estime necesaria para el cumplimiento de sus cometidos,y

f) Ejercer, para el cumplimiento de las medidas enumeradas por esta Ley, la representación del Banco ante el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y requerir el auxilio de la fuerza pública.-

En consideración los artículos 50, 51 y 52.

SEÑOR ASTORI.- Deseo plantear dos grandes temas que, más que referencias específicas al texto, constituyen dos importantes puntos de discusión.

En primer lugar, quisiera saber quién fija las normas que va a aplicar el Superintendente. A mi juicio, las debería fijar el Directorio y, posteriormente, el Superintendente las podrá aplicar. Considero que, al menos de esta redacción, no queda claro que ello sea así.

En segundo término, me gustaría que se me informe dónde radica el poder de sancionar cuando sea necesario. Según la redacción de la norma, parece que emana del Superintendente y, en una primera instancia, creo que debería radicar en el Directorio. Entonces, el Superintendente aplicaría las sanciones, mientras que el Directorio del Banco las definiría.

Reitero que estos dos temas podrían motivar la discusión, por lo que me gustaría escuchar argumentos en ese sentido.

Obviamente, todo esto se relaciona con el contenido de estas funciones y responsabilidades y, sobre todo, con el régimen de la desconcentración orgánica y funcional, así como también con todo lo que de ella deriva en el sentido de la posibilidad de recurrir ante sus resoluciones o a partir de éstas mediante el recurso de revocación y el jerárquico.

Con respecto a la permanencia del Superintendente

en su cargo, aquí se propone un criterio que comparto, en cuanto a darle una razonable durabilidad a la presencia de este funcionario tan importante en esta tarea tan destacada.

SEÑOR CASSINA.- En primer lugar, deseo expresar que adhiero a lo expresado por el señor senador Astori.

Además, señalo que si uno relaciona los cometidos que figuran en el artículo 51 con las competencias indicadas en el artículo 52, infiere que en el ejercicio de los cometidos del primero de ellos --entre los que se dan amplias facultades para sancionar en caso de cometerse infracciones-- no intervendría el Directorio, salvo que se trate de desconocimiento del recurso jerárquico contra las decisiones de la Superintendencia. En cambio, en el literal c) del artículo 52 sí se deja claro que para la intervención o liquidación de un Banco, quien decide es el Directorio, mientras que la Superintendencia es la que le recomienda la adopción de determinadas medidas.

Por lo expuesto, llegaríamos a la conclusión de que la Superintendencia tiene facultades muy amplias que puede ejercer por sí misma sin intervención del Directorio. Como bien señalaba el señor senador Astori, no se indica quién fija las normas a que debe atenerse y, en consecuencia, aplicar la Superintendencia.

Deseo plantear un aspecto que, si bien puede parecer menor, creo que es importante destacar. En ese sentido, considero que es apropiado el plazo estipulado para el mandato del Superintendente.

Aquí no se dice nada --quizás porque se considera innecesario-- acerca de si el Superintendente puede ser vuelto a designar --no digo reelecto, porque no se trata de una elección-- en el cargo una vez cumplido su mandato. Por lo tanto, de pronto podría resultar de interés que este tema quedara claramente establecido.

SEÑOR MARTINS.- Deseo aclarar que en el literal g) del artículo séptimo, que refiere a las funciones y cometidos principales del Banco, se señala que éste regulará normativamente y supervisará la ejecución de aquellas reglas por parte de las entidades públicas y privadas que integran el sistema financiero. De esto se desprende, pues, que el Directorio es el órgano que establece las normas. Lo que hace la Superintendencia es ejecutarlas, tal como surge de los cometidos. En este sentido, se habla de autorizar la apertura de nuevas empresas de intermediación financiera no bancarias y la de filiales o sucursales de entidades financieras extranjeras, autorizar la apertura de sucursales de empresas de intermediación financiera, aprobar la transferencia de acciones de las empresas de intermediación financiera, aprobar los planes de regularización y/o saneamiento de las entidades financieras, establecer el régimen informativo y contable, intimar el abandono de políticas crediticias que pongan en riesgo la solvencia, etcétera.

Repito que es el Directorio del Banco el que establece las normas generales; pero, en lo particular, es la Superintendencia la que las ejecuta.

SEÑOR ASTORI.- Con la aclaración hecha por el señor Vicepresidente del Banco, parto de la base de que, al parecer, no habría problema en incorporar a este texto --en un lugar que ya elegí y al que luego

haré referencia-- que el Superintendente hará todo esto de acuerdo con las normas establecidas con el Banco. Quizás esto sea un poco ocioso o redundante, pero de lo que se trata es de cerrar el circuito.

Pregunto si existe algún inconveniente en señalar que el Superintendente propondrá al Directorio del Banco la determinación de sanciones en caso de que se cometa algún tipo de infracción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Consulto al señor senador Astori si su propuesta se refiere a todas las sanciones o sólo a algunas.

SEÑOR ASTORI.- Estoy hablando de todas las sanciones. Es más, existe un literal que se refiere a todas ellas, sin especificar diferencias.

Naturalmente, visualizo a dónde va el señor Presidente, y comparto su inquietud porque no todas las sanciones tienen la misma naturaleza; pero el problema es que personalmente me resulta muy difícil establecer un límite en este sentido.

En el literal h) del artículo 51 se expresa: "Determinar sanciones en caso de infracción." Quiere decir que aquí no se hace ningún tipo de distinción; si la hubiere, declaro que la aceptaría, pero en la medida en que no existe, es que formulo la propuesta en esos términos.

En esta materia --obviamente, nuestros asesores la conocen mejor que quien habla-- resulta muy complejo establecer límites. La preocupación que esboza el señor Presidente es lógica, entre otras cosas, porque en lo que tiene que ver con sanciones comunes y corrientes, de pequeña envergadura, lo más práctico sería que el Superintendente decida cuál se aplicará.

Reitero que si en este caso hubiera un límite preciso y claro, lo aceptaría; pero no se me ocurre cómo plantearlo.

SEÑOR BRAGA.- Voy a hacer una especie de introducción en este tema por la experiencia que tengo de reuniones de Superintendentes bancarios de la región.

Se sostiene que la Superintendencia debe tener autonomía para cumplir con sus cometidos y atribuciones, lo cual implica dos cosas: por un lado, tener libertad de acción, que no existan interferencias y, en segundo término, dar una respuesta rápida.

Con respecto a esta autonomía existe consenso en torno a los siguientes supuestos. En primer lugar que la Superintendencia debe tener cierta capacidad para dictar normas prudenciales, por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con la información que llega al Banco Central, con el plan de cuentas, con las normas contables y de evaluación, con los indicadores de solvencia, con normas sobre concentración de riesgos y con las tienen que ver con la categorización de los créditos, la creación de previsiones y la suspensión de intereses. Normalmente, repito, estos temas son manejados por el supervisor bancario. Claro, estamos hablando de Superintendentes autónomos del Banco Central; pero en nuestro país se ha previsto una solución distinta, novedosa.

Otro supuesto admitido es que el Superintendente pueda tomar medidas adecuadas para encauzar y sancionar a las empresas cuando éstas se aparten del marco normativo.

También existe consenso en cuanto a la participación activa en la determinación del acceso de empresas al mercado. Aquí puede ser discutible quién las autoriza; pero parece claro que el supervisor debe tener alguna participación. A este respecto se sostiene que la

Superintendencia debe participar en lo que hace a la habilitación de las empresas.

Otro punto que se maneja es que la organización o dirección en la gestión de los servicios de supervisión tiene que ser responsabilidad del Superintendente, quien deberá dar especial relevancia a la selección, profesionalización y adiestramiento del personal.

Por último, hay consenso respecto a que la Superintendencia tiene que disponer de recursos para hacer frente a los gastos, en forma autónoma, cosa que no sería aplicable en Uruguay. En otros países son los Bancos los que aportan los fondos para financiar los presupuestos de las Superintendencias. En el nuestro, repito, no se plantea ese problema porque la Superintendencia integra el Banco Central. Sí es común en los países sudamericanos que están sobre el Pacífico. En casi todas las naciones centroamericanas, y también en Venezuela, existe una Superintendencia autónoma del Banco Central; concretamente, en este último caso, depende del Ministerio de Economía y particularmente en Colombia es designada por el Presidente de la República. Quiere decir que, normalmente, hay un nexo con el Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo consultar al señor Braga si en los otros países a que hacía referencia, la figura del Superintendente tiene por sí facultad sancionatoria o si, por el contrario, ella está supeditada a una previa decisión, en el caso, del Ministerio de Economía.

SEÑOR BRAGA.- Las sanciones son de distinta clase, pero hay algunas que deben ser estudiadas por el directorio del Banco Central y que actualmente han sido delegadas en otros servicios. Por ejemplo en el caso de un Banco que declara no cumplir con el encaje o el de la presentación de la información fuera de plazo. Comprendo que cuando se va a intervenir una empresa o se va a aplicar una sanción pecuniaria por encima de determinado monto, la decisión debe corresponder al Directorio del Banco Central, pero es difícil establecer el límite para ello. En este proyecto de ley se intenta que toda intervención de una empresa bancaria requiera de la decisión del directorio. Puede ponerse el ejemplo de una empresa de intermediación financiera que no sea un Banco.

SEÑOR BOUZA.- Surge una duda en este proyecto de ley, en la redacción del literal a) de su artículo 51, donde dice: "Autorizar la apertura de nuevas empresas de intermediación financiera no bancarias y la de filiales o sucursales de entidades financieras extranjeras."

La autorización de apertura de empresas de intermediación financiera, bancarias o no, es facultad del Banco Central --corríjame si razono mal-- y, por lo tanto, la regulación de su actividad también compete a dicho organismo. Entonces, ¿lo que se quiere hacer con esta iniciativa es que el Superintendente tenga solamente la facultad de autorizar la apertura de entidades financieras no bancarias y, en consecuencia, reservarle esa potestad al directorio del Banco Central? Si fuera así, ¿por qué en este proyecto de ley no se establece, entonces, el concepto general primero? Esto es; la ley le da al Banco, como tal, como persona pública, las facultades correspondientes, pero

también podría decir que podría delegar algunas de ellas en el Superintendente. En consecuencia, sólo aquellas que la ley diga que pueden delegarse son las que quedan reservadas a la decisión del Directorio que representa a la persona pública Banco Central. Pero si una norma dice que el Superintendente puede autorizar la apertura de empresas de intermediación financiera no bancarias, me pregunto dónde está la disposición que expresa que el Banco Central puede autorizar la apertura de un Banco.

SEÑOR BRAGA.- Quiero adelantar que este texto no es el adecuado, porque no es el Banco Central el que debe autorizar las aperturas, sino el Poder Ejecutivo. Incluso, este concepto se ha extendido más y se ha considerado que todas las empresas de intermediación financiera y las filiales o sucursales de entidades financieras extranjeras, deben ser autorizadas por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR BOUZA.- Creo que cuando estamos discutiendo un proyecto de ley --siempre y cuando las normas que propongamos tengan como contenido ese proyecto y no colidan con la Constitución-- sabemos que al hacerlo podemos estar modificando otra ley.

Quisiera saber si los integrantes del Directorio del Banco Central creen que es conveniente que el Poder Ejecutivo autorice la instalación de todas las entidades de intermediación financiera, sean bancos o no, y no que esa facultad le sea atribuida al Banco Central para que a su vez éste pueda delegarla, por esta misma ley, por ejemplo, en el Superintendente.

Pienso que uno de los grandes problemas que tenemos en este país es el afán de concentración de poder, de no distribuir competencias y no hacer responsables a cada uno de los mandos que vamos adjudicando dentro de la Administración. ¿Es bueno que todo se concentre en la decisión del Poder Ejecutivo y que el Banco Central sea nada más que un enorme aparato burocrático que asesora y no toma decisiones? Me parece bien que se cree la figura del Superintendente como órgano descentralizador y que, si va a tomar decisiones se le responsabilice se cómo las cumple. Sin embargo, si aquí se dice que es el Poder Ejecutivo el que debe autorizar la apertura de empresas de intermediación financiera, entonces me pregunto para qué armamos todo esto.

Me gustaría conocer la opinión de nuestros visitantes con respecto al tema de la organización, ya que esta iniciativa que estamos estudiando podría modificar el orden vigente y de esa forma se podría apuntar a la desconcentración y a la delegación de funciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Advierto que nos encontramos sobre el fin del horario previsto. De todas maneras, sería bueno finalizar esta etapa de la sesión escuchando la respuesta a esta interrogante, como forma de dejar redondeado el tema.

SEÑOR BRAGA.- Comparto la inquietud planteada por el señor senador Bouza, pero creo que no podemos evitar que la autorización de apertura de Bancos o sucursales de entidades extranjeras corresponda al Poder Ejecutivo, porque así está establecido en la Constitución. Aclaro que no soy abogado, pero me parece que respecto de las demás empresas financieras

se podría atribuir esta competencia al Banco Central.

SEÑOR SERWIANSKY.- Partiendo del Derecho vigente, la Constitución establece expresamente la competencia del Poder Ejecutivo para la creación o revocación de la autorización a los Bancos para funcionar, que son los principales intermediarios financieros.

Por otra parte, tenemos la Ley de Intermediación Financiera reformada que el Parlamento aprobó recientemente y que con respecto al tema de la autorización para funcionar, en su artículo 6º dice: "Las empresas comprendidas en el artículo 1º" --se está refiriendo a las de intermediación financiera privadas, no públicas-- "requerirán para funcionar autorización previa del Poder Ejecutivo," --es obvio, porque no puede pasar por encima de la Constitución-- "el que deberá resolver con la opinión favorable del Banco Central del Uruguay. Deberán contar, asimismo, para poder instalarse, con habilitación otorgada por el Banco Central del Uruguay. Para dicha autorización así como para la citada habilitación se tendrán en cuenta razones de legalidad, de oportunidad y de conveniencia. Los actos deberán ser fundados, apreciando especialmente la solvencia, rectitud y aptitud de la empresa solicitante.- Para la apertura de sucursales de las entidades de intermediación financiera ya autorizadas deberá recabarse exclusivamente la autorización previa del Banco Central del Uruguay. Si éste no se pronunciara sobre el particular en un plazo de noventa días, se tendrá por concedida tal autorización".

El proceso legislativo más reciente parece conferir cada vez mayor injerencia y potestad privativa al Banco Central, dentro de lo que le permite la Constitución. Para crear bancos o para revocar la autorización para su funcionamiento, la Constitución fija una valla y la ley no podría apartarse de esa norma constitucional. Entonces, el proyecto de Carta Orgánica, siguiendo la tendencia trasuntada en la Ley de Intermediación Financiera, prevé en el literal a) la autorización para la apertura de nuevas empresas de intermediación financiera no bancarias. Pero, ¿porqué se establece que deben ser no bancarias? En ese sentido es muy interesante la inquietud que planteaba el señor senador Bouza. No se puede decir otra cosa porque la Constitución ya lo previó para el caso de las bancarias. De modo que la Ley de Intermediación Financiera no podría darle la potestad exclusiva al Banco Central porque la Constitución se lo impide. Con respecto a las instituciones no bancarias --que es la hipótesis que la Constitución no contempla-- no podría dársele competencia exclusiva y privativa al Banco Central si así no lo estableciera el Poder Legislativo por razones de política interna. Admito que, técnicamente, es un problema de apreciación política. También podría plantearse la competencia concurrente pero; en lo personal, considero que ello estaría contra la tendencia del Derecho comparado, que parece darle mayor especialización técnica y autonomía

al Banco Central que, por otra parte, es el rector de la actividad financiera y tiene los medios humanos y materiales para apreciar, con todos los elementos de juicio, a su alcance, si conviene o no crear sucursales de Bancos o abrir nuevas entidades no bancarias. Lo ideal sería que no existiera esa norma constitucional porque, incluso, allí también --es una opinión personal-- el Banco Central debería, por lo menos, tener la opinión decisiva, ya que se trata de un tema eminentemente técnico y también político, porque el constituyente previó esa competencia. Por lo tanto, la Ley de Intermediación Financiera no podía apartarse de esa norma y le adosó la habilitación. Es decir que en este caso existe una competencia concurrente para los bancos. Reitero que para las instituciones no bancarias el proyecto de Carta Orgánica, siguiendo la tendencia de la Ley de Intermediación Financiera, autoriza privativamente al Banco Central a actuar al respecto.

SEÑOR BRAGA.- Deseo hacer una pequeña acotación porque creo que hay confusión en cuanto al tema de la apertura de sucursales o dependencias. Una cosa es autorizar la instalación de la sucursal de un banco que está en el exterior, que es como abrir uno nuevo, y otra cosa es lo que establece el inciso segundo artículo 6º de la Ley de Intermediación Financiera, donde se hace referencia a la apertura de sucursales de entidades ya instaladas en el país. Esta es la situación que no requiere la autorización del Poder Ejecutivo, ya que es un tema que maneja el Banco Central. Si éste, por ejemplo,

desea abrir una nueva sucursal, evidentemente es una cuestión propia, pero si un banco del exterior quiere instalarse en el país, es un problema de acceso al mercado, por lo que se necesita autorización expresa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR ASTORI.- Esas son filiales.

SEÑOR BRAGA.- Las filiales son sociedades cuyos accionistas están representados por un banco del exterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a lo que acaba de manifestar el contador Braga --que me parece muy razonable--, veo que en el texto del literal 1, del artículo 51, se hace mención a sucursales de entidades financieras extranjeras. En ese caso, no habría limitación porque si en la inteligencia del texto se contempla simplemente a agencias o sucursales de una institución de intermediación financiera ya instalada, autorizada y habilitada a funcionar, podría incluirse el ejemplo señalado por el señor Braga del Banco Comercial u otro banco que ya tuviera habilitación en nuestro país.

SEÑOR ASTORI.- Soy consciente de la propuesta del señor Presidente y estoy de acuerdo con ella. Simplemente creo que vamos a tener que seguir el camino trazado por la Ley de Intermediación Financiera recientemente aprobada y no sería bueno modificarla por esta propuesta.

Recuerdo que la aprobación de esta ley llevó un largo proceso de debate en este Parlamento. Fue una negociación, en el mejor sentido de la palabra, realizada en la Cámara de Representantes. En lo personal, pienso que no sería bueno rever ahora, pocos meses después de aprobada, nada menos que la Carta Orgánica del Banco

Central. Como criterio, entonces propongo mantener el trillo, por decirlo de alguna manera.

Es muy discutible el tema a que se refería hace unos momentos el señor Serwianski en cuanto al equilibrio político y técnico que llevó al constituyente a establecer esa norma. Considero que es un tema bastante polémico, sobre todo, habida cuenta de la experiencia realizada en el país en cuanto a los bancos que, obviamente, ha tenido una trayectoria tormentosa. Recordemos que la Constitución fue redactada en medio de la tormenta, durante el año 1965.

De todas maneras, pienso que podemos utilizar estos días --personalmente lo voy a hacer-- para meditar sobre la redacción de los literales a) y b), que creo está confusa. A mi entender, sería bueno optar por la síntesis, ya que hay un exceso de detalles que pueden llevar reitero, a confusión Me hago cargo de por qué se habla de entidades de intermediación financiera no bancarias pero, de todas maneras, nos falta un poco de síntesis y de precisión en la redacción de estos dos literales.

Por otro lado, aprovecho la oportunidad para señalar que los criterios que exponía recientemente el contador Braga cuando se refería a experiencias de superintendencias, vertidas en una reunión internacional sobre la región, también aluden a sistemas que no son el nuestro, como, por ejemplo, el que consiste en tener la superintendencia del Ministerio de Economía y Finanzas, o, incluso, como entidad completamente autónoma. La tradición

25x

germana la ubica, en Chile, dentro del Ministerio de Economía. Pero, estando en el Banco Central --de acuerdo con esta ley-- y dependiendo de éste --como establece el artículo 50--, debemos tener mucha atención en el régimen o sistema que instauremos. No podemos trasplantar esos criterios al caso uruguayo porque éste está a mitad de camino. Entonces, por argumentos de mucho peso, creo que la mejor solución es la que propone el proyecto de Ley Orgánica, es decir, que esté en el Banco Central. Pero eso también hay que tenerlo en cuenta en el tema de las funciones, del poder sancionatorio y de las relaciones entre superintendente y Directorio, que es lo que motiva mayor estudio dentro de estos tres artículos.

Tengo la sensación de que el límite es muy difícil de establecer en cuanto a las sanciones que podrían proponerse. Además, creo que hay que hacer referencia a las normas aprobadas y , sobre todo, a la Ley de Intermediación Financiera la que propondría no tocar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si todos estamos de acuerdo, la Comisión volvería a reunirse el próximo jueves a la hora 10.

Entre tanto, analizaríamos lo discutido en torno a los artículos 50, 51 y 52, para definir la redacción de estas normas en la próxima sesión. A manera de resumen, podemos decir sobre el artículo 50, que la actuación de la superintendencia es dentro de las normas y regulaciones que establezca el Directorio. Esta era la preocupación que planteaba el señor senador Astori. Con respecto al tema de las sanciones --planteado también por el señor Senador Astori--,debo decir que en mi opinión se debe buscar un punto de equilibrio, ya que mientras en algunos casos ellas parecerían convenientes, en otros su aplicación sería más dudosa. En el proyecto se establece un primer límite que consiste en la intervención y la liquidación, que son sanciones enérgicas. Por lo tanto, es el Directorio el que debe decidir su aplicación. A mi juicio, debería fijarse un segundo límite de carácter cuantitativo --que se sumaría a la intervención y a la liquidación--, y entonces, las demás sanciones quedarían a cargo de la Superintendencia al tiempo que ésta, que excluiríamos, pasaría al Directorio del Banco Central.

Esta es una idea que planteo a los efectos de que la delegación del Banco Central, que tiene la sensibilidad y la práctica cotidiana sobre estos temas, pueda brindarnos algunas soluciones que permitan lograr el equilibrio deseado.

SEÑOR CASSINA.- El literal b) del artículo 52 faculta a la Superintendencia a: "Solicitar, como medida cautelar ante el Juzgado competente, embargos preventivos u otras medidas precautorias dirigidos contra las empresas privadas comprendidas en esta Ley cuya estabilidad económica o financiera estuviera afectada y sobre aquellas personas

físicas o jurídicas que, en nombre propio o integrando el Directorio de dichas instituciones o el de otras sociedades, hubieran participado en operaciones presuntivamente dolosas", etcétera. Entonces, la adopción de medidas cautelares de esta naturaleza está condicionada a circunstancias tales como que la estabilidad económico-financiera estuviera afectada o se hubieran realizado operaciones presuntivamente dolosas. Parecería que no siendo una sanción, de hecho podría transformarse en una medida que opere como tal. En un medio como el bancario, la trascendencia que indudablemente tiene la adopción de un embargo puede conducir a situaciones que van mucho más allá de la medida cautelar.

En mi opinión, también deberíamos reflexionar acerca de si esta competencia debería ser ejercida exclusivamente por la Superintendencia.

SEÑOR ASTORI.- Deseo hacer una consulta que tal vez esté fuera de lugar y que se refiere a los límites mencionados.

El poder sancionatorio está señalado en el literal h), y, además, todos los literales que van del a) al g) establecen las funciones de la Superintendencia. Me pregunto si no podría pensarse en limitar el poder sancionatorio del Superintendente en relación con el Directorio en función de las responsabilidades que se le cometen por los literales a) a g). De ese modo, el Superintendente estaría en condiciones de aplicar --sin proponer al Directorio--, por sí mismo, todas aquellas sanciones que queden fuera de sus funciones o responsabilidades fundamentales de acuerdo con los literales a) a g). En las situaciones mencionadas expresamente en dichos literales, debería proponer al

Directorio la sanción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por nuestra parte, solicitamos a nuestros invitados que tuvieran en cuenta esta reflexión a efectos de que la semana próxima se pueda definir algún criterio al respecto.

SEÑOR SERWIANSKY.- Con respecto a la intervención formulada por el señor senador Cassina, pienso que sería de utilidad tener presente la disposición de la Ley de Intermediación Financiera que se refiere a las medidas cautelares que se le confieren al Banco Central, sobre la cual no hubo modificaciones en sus expresiones. En ese sentido, debo decir que tratamos de no innovar y la única modificación que hemos hecho se refiere a que el Banco Central ejercería esa competencia, a tenor de la Carta Orgánica, a través de la Superintendencia. En ese sentido, el artículo 24 de la ley Nº 15.322 establece que: "El Banco Central del Uruguay por resolución fundada, podrá solicitar como medida cautelar ante el Juzgado competente, quien decretará de plano y sin más trámite, el embargo sobre los bienes, créditos, derechos y acciones de las empresas privadas comprendidas en esta ley", etcétera.

SEÑOR CASSINA.- Tengo claro ese aspecto. Sin embargo, tengo una duda acerca de si esa facultad, que puede arrojar o no consecuencias catastróficas --su ejercicio puede, en algunas situaciones, arrojarlas-- debe ser ejercida en forma exclusiva por la Superintendencia o si debe serlo privativamente por el Directorio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos las valiosas informaciones que nos han proporcionado nuestros invitados. La Comisión volverá a reunirse el próximo jueves a la hora 10.

(Se retira de Sala la delegación del Banco Central).

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 23 minutos)